



El futuro de la OTAN después de la cumbre de Lisboa de 2010 (ARI)

José María Treviño

ARI 164/2010 - 18/11/2010

Tema: La OTAN se reúne en Lisboa los días 19-20 de noviembre de 2010 para determinar cuáles serán sus funciones, capacidades y estrategias en los próximos años.

Resumen: Todas las cumbres de la Alianza Atlántica se presentan como momentos decisivos en la vida de la OTAN, aunque luego los resultados no suelen coincidir con las expectativas. En la cumbre convocada el 19-20 de noviembre en Lisboa sí que aparecen algunos elementos que apuntan hacia una mayor trascendencia de la reunión. En primer lugar porque la Alianza va a actualizar su Concepto Estratégico –la estrategia de la OTAN– que no lo había hecho desde 1999 para explicar cuál es la misión de la OTAN, qué funciones tiene, como se van a conseguir los objetivos previstos y las reformas necesarias para hacerlo dentro de la organización y estructura de fuerzas. En segundo lugar, la Alianza va a revisar la situación en Afganistán y acordar un calendario de transición de la responsabilidad de la seguridad al Gobierno afgano. Finalmente, la Alianza y Rusia tratan de recomponer sus relaciones tras unos años de deterioro y distanciamiento. Este ARI describe los problemas que exigen una respuesta de los Estados miembros de la OTAN y se aproxima a las respuestas que pueden darse desde la cumbre convocada en Lisboa.

Análisis

Introducción

Hacia dónde irá la OTAN después de Lisboa es una pregunta que se hacen frecuentemente quienes trabajan con la OTAN, los responsables de la política de defensa de los Estados miembros y las opiniones públicas a las que los anteriores protegen. La Alianza Atlántica se constituyó en 1949 por el Tratado de Washington para hacer frente al poder militar soviético surgido tras la Segunda Guerra Mundial que amenazaba con dominar a las naciones occidentales libres. La disolución, primero, del Pacto de Varsovia y, después, de la antigua URSS dejó aparentemente sin sentido a la Alianza Atlántica a principios de la década de los años 90. Para adaptarse a la nueva situación, la OTAN aprobó en la cumbre de Roma de 1991 su primer Concepto Estratégico post Guerra Fría, un concepto ya público que sustituía a los clasificados informe *Harmel* y al concepto de *respuesta flexible* que habían orientado la actuación y funcionamiento desde 1966.

La cumbre de Bruselas de enero de 1994 introdujo el concepto de la Asociación para la Paz (Partnership for Peace, *PfP*) para cooperar con otros países. Luego se establecieron relaciones bilaterales con Rusia y Ucrania, se abrió el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Además de estas iniciativas de cooperación, la OTAN lanzó en 1999 su primera operación terrestre *no Artículo V* en los Balcanes en 1999, medio siglo después de su creación y no para defender a los Estados miembros (Artículo V) sino para estabilizar el conflicto en esa región e impedir su contagio a otras zonas de Europa. Desde entonces, la gestión de crisis supuso un balón de oxígeno para justificar la *raison d'être* de la Alianza, una función que llevaría a la OTAN de Bosnia y Herzegovina a Kosovo y, de allí, a Afganistán.

En 1999, se promulgó el entonces nuevo Concepto Estratégico, que aún hoy continúa vigente a pesar de su desfase tras un decenio de acaecimientos históricos. Entre ellos destacan los atentados del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York y al Pentágono de Washington D.C., que iban a poner en marcha –por primera vez– la invocación del artículo V por la Alianza, invocación bajo la que se mantiene activada la Operación Active Endeavour en el Mediterráneo hasta la fecha y en la que participan las marinas aliadas aún hoy en día.

Desde entonces se han sucedido cambios que obligan a una actualización de la Alianza Atlántica: el desarrollo de una dimensión de seguridad y defensa en la Unión Europea, el incremento de países miembros y asociados, la vuelta de la Federación Rusa al concierto de potencias, la guerra de Georgia, las amenazas de proliferación y los nuevos riesgos derivados de la globalización hacían necesario conocer hacia dónde debe dirigirse la OTAN en los próximos años.

El necesario aggiornamento de la Alianza

Que el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 necesitaba una puesta al día, así como la necesidad de aligerar la pesada y costosa Estructura de Mando, es algo que ninguna nación miembro niega de cara al elevado costo necesario para combatir a las amenazas asimétricas emergentes y, sobre todo, para realizar las operaciones fuera de área entre las que sobresale el conflicto de Afganistán. La situación actual de la Alianza con 28 miembros nada tiene que ver con la OTAN primitiva de 12 miembros, ya que la diversidad de estados, intereses y perspectivas hace muy difícil llegar al necesario consenso para la toma de decisiones. Cualquier observador imparcial podría señalar tres bloques bien diferenciados entre los Estados miembros, con intereses propios que se reflejan a la hora de adoptar decisiones. Existe el *bloque sajón* liderado por los Estados Unidos, seguido fielmente por el Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega y menos fielmente por Alemania, Bélgica, Luxemburgo e Islandia. Luego existe un *bloque mediterráneo*, sin un líder claro pero en el que destacan Francia, Italia y Turquía, seguidos por España, Portugal y

Grecia. Por último, está el *bloque* de países susceptibles de influencia rusa que recelan de la Federación Rusa y que están liderados por Polonia, seguida de las Repúblicas Checa y Eslovaca, Rumanía, Bulgaria, los tres Países Bálticos, los dos procedentes de la desmembrada Yugoslavia, Eslovenia y Croacia, más la aislada Albania.

Una vez vista la agrupación por bloques políticos-geográficos, conviene repasar también la última organización militar, surgida en el año 2004 y que se ha revisado en el llamado *PE Review*, que no ha pretendido otra cosa que reducir la plantilla de los diferentes cuarteles generales de la Estructura de Mando, de 15.000 personas a 12.000. La Estructura actual contempla dos Mandos Supremos. El almirante James G. Stavridis, Mando Supremo Aliado en Europa (Supreme Allied Command in Europe, SACEUR) y con sede en Mons, Bélgica, es el único mando estratégico con tropas a su cargo ya que el Mando Supremo Aliado de Transformación (Supreme Allied Command Transformation, SACT), a cargo del general de la Fuerza Aérea francesa Stephan Abrial con sede en Norfolk, Estados Unidos, está encargado de la doctrina y, por supuesto, de todo lo relacionado con la transformación militar. Bajo la autoridad del SACEUR existen tres mandos conjuntos operacionales, dos con fuerzas a su cargo con sede en Brunssum, Holanda, y Nápoles, Italia, mientras que un tercero de menor tamaño con sede en Lisboa carece de fuerzas asignadas permanentemente, dado su menor tamaño y carácter expedicionario. Así tanto Brunssum como Nápoles cuentan con Mandos Componentes Terrestre, Aéreo y Marítimo ubicados en Heidelberg y Ramstein (Alemania) y Northwood (Reino Unido), mientras que los de Nápoles se encuentran en Madrid, Izmir, Turquía y Nápoles. En esta revisión o *PE Review*, Madrid y Heidelberg pierden su denominación de LCC o *Land Component Commander* para pasar a llamarse *Force Command*, un nombre un tanto *sui generis*, ya que no mandan ninguna fuerza. A su vez el general francés Stephan Abrial, tiene a su cargo a todas las escuelas y centros de adiestramiento de la Alianza menos el Colegio de Defensa de la OTAN, que curiosamente depende del Comité Militar.

En los debates internos sobre la Estructura de Mando se ha pedido una mayor reducción de los Cuarteles Generales, con tan sólo dos mandos operacionales en Brunssum y Nápoles, pero sin perder la capacidad expedicionaria y, por supuesto, un solo Mando componente Terrestre, Marítimo y Aéreo. Aunque los detalles no se van a concretar en la cumbre de Lisboa, sí que se presentarán las líneas generales de la reforma: reestructuración del Cuartel General, reducción de la Estructura de Mando y de las agencias de la OTAN para obtener la eficacia, eficiencia y compromiso que busca el Secretario General Anders F. Rasmussen.

El nuevo concepto estratégico

La Alianza Atlántica, como todas las organizaciones internacionales necesita reflexionar sobre su futuro y disponer de una estrategia o concepto estratégico que oriente el planeamiento de la organización, pero tenemos que reconocer que las decisiones del Consejo del Atlántico Norte, el máximo órgano de decisión de la Alianza, se adoptan por criterios pragmáticos y no por su coherencia con la estrategia fijada. Ni las intervenciones de Kosovo ni las adoptadas tras el 11-S encajaban en el concepto estratégico vigente. Se resalta este punto, no para devaluar la importancia que encierra el actual proceso de revisión estratégica que acaba en Lisboa, sino para resaltar que, una vez aprobado, los Estados miembros siguen en libertad de interpretarlo según sus intereses y circunstancias. La importancia de este proceso de reflexión estriba en la oportunidad de hablar sin restricciones sobre cualquier tema de interés para la Alianza aunque luego hay un conjunto de materias relevantes e inalienables que urge ponderar y reflejar luego en acuerdos concretos. Todo lo anterior, se vuelca en un Concepto Estratégico, dentro de un ejercicio de comunicación y de diplomacia pública para explicar a las opiniones públicas transatlánticas a qué se dedicará la Alianza Atlántica en los próximos años.

Como es sabido se acordó designar “a dedo” un grupo de *sabios* invitados por el Secretario General a proceder a la elaboración de un producto que pudiese reflejar los acuerdos y pensamientos dominantes en los distintos seminarios e iniciativas realizadas, y entre los que figuraba el embajador español Fernando Perpiñá-Robert Peyra a título personal de experto y no en representación de España. Este trabajo se remitió posteriormente al Secretario General de la OTAN para que, a su vez, elaborara y remitiera a los Estados miembros su propio borrador para que lo analizaran y decidieran su redacción final en Lisboa. De forma complementaria, existía la preocupación de implicar en este proceso a la opinión pública, para que el producto resultante tuviese una dimensión global y fuese de fácil comprensión por el ciudadano común, evitando así la redacción de un documento demasiado técnico y detallado, aunque es inevitable que estuviese marcado por la complejidad del sistema internacional y por la imprevisión del modelo por donde caminamos tal y como reconocía el Mando Estratégico de Transformación en el estudio prospectivo que ha elaborado sobre las nuevas amenazas, estudio que lleva el nombre de Multiple Futures Project[1].

El Grupo de Expertos, liderado por la ex Secretaria de Estado norteamericana Madeline Albright y en el que figuraban siete embajadores y paradójicamente ningún militar aunque contó con el asesoramiento militar de la OTAN, hizo público el pasado 17 de mayo un elaborado documento de 55 páginas titulado: *NATO 2020: Assumed security; dynamic engagement* con el análisis y recomendaciones del Grupo de Expertos, sobre un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN[2]. En este informe abierto, sin clasificar, los expertos civiles manifiestan que la OTAN no puede ser la única solución a todos los problemas que afectan a la seguridad internacional porque sus recursos son limitados. Manteniendo la defensa colectiva, proponen desarrollar la defensa contra misiles, contra *cyber* ataques y contra los riesgos que acechan a la seguridad energética. El documento también recuerda que los procesos de decisión deben tener en cuenta la aparente falta de voluntad y de capacidades de algunos miembros de la Alianza para cumplir los acuerdos establecidos y proporcionar los medios requeridos para conseguir el éxito. El documento contempla además cuatro tipos de misiones militares:

1. Disuasión, prevención y defensa contra cualquier agresión para asegurar la independencia política e integridad territorial de cada miembro, de acuerdo con lo expresado en el artículo V del Tratado
2. Cooperar con los países del Partenariado para la Paz (*PfP*) y las instituciones civiles para proteger el área del

Tratado de un amplio espectro de desafíos para su seguridad no convencionales.

3. Desplegar y mantener capacidades expedicionarias para operaciones militares más allá del área del Tratado, cuando se requiera para prevenir ataques en el área de la Alianza y para proteger los intereses vitales de los miembros de la OTAN.
4. Ayudar a modelar un ambiente internacional de seguridad aumentando la interoperabilidad con terceros países, proporcionando adiestramiento militar y policial, coordinando la asistencia militar y cooperando con los gobiernos de los países clave.

Afganistán

Pasando de la teoría a la práctica, no es posible pensar en el futuro de la Alianza sin mencionar su intervención en Afganistán. Aunque se suele asociar la misión de Afganistán con la OTAN, conviene recordar que el liderazgo de la misión corresponde a Naciones Unidas (UNAMA) y que la OTAN sólo se ocupa de ISAF (International Security Assistance Force) o Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad desde 2003. Además, aparte de los objetivos militares de estabilización existen objetivos de reconstrucción y desarrollo civiles que están a cargo de otras organizaciones internacionales, potencias regionales y organizaciones no gubernamentales entre muchos otros. No obstante, y bajo el punto de vista de la opinión pública que se fija más en los aspectos militares que en los civiles, esta intervención constituye una responsabilidad militar de la OTAN y los resultados finales que se obtengan quedarán ligados históricamente a la Alianza. No se pretende con estas líneas hacer consideraciones de orden operacional o vaticinar resultados, tan sólo matizar que el gran esfuerzo militar realizado para garantizar la seguridad de todos los ciudadanos afganos, con unos efectivos que ya superan las 100.000 personas y con unas dolorosas pérdidas que superan la cifra de 1.200 bajas en el caso norteamericano, 300 en el británico y 93 españoles entre otros. La OTAN sólo puede proporcionar seguridad al territorio combatiendo la insurgencia de los talibanes y poco podría hacer para reconstruir un maltrecho país que ocupa el lugar 192 en el ranking de pobreza de las Naciones Unidas, y en cuyos 650.000 km² de territorio montañoso y semidesértico viven o malviven 32 millones de habitantes de diferentes etnias y culturas, cuya fuente principal de ingresos hasta ahora era el cultivo de la droga y la agricultura. Si a ello unimos la corrupción e ineffectividad de la Administración central y local, tenemos el cuadro completo de la *tumba de los imperios* que es como históricamente se le ha llamado a esta nación orgullosa y guerrera.

En el seno de la Alianza, los efectos del conflicto y su implicación en las operaciones han provocado divisiones internas al distinguirse dos tipos de países: uno constituido por los que tienen militares en Afganistán y otro formado por los que tienen militares que mueren combatiendo. Entre estas últimas destacan EEUU, Reino Unido y Canadá, que tienen asignadas las provincias del Sur, allí donde la insurgencia talibán es más fuerte y además lindan con Pakistán, que hoy por hoy es el *safe heaven* o santuario de la guerrilla pastún. En este estado de cosas, el relevo del general Mac Kiernan por Mc Chrystal, como Comandante de la ISAF (COMISAF), supuso una bocanada de aire fresco, al venir éste precedido de la fama ganada en Irak, aunque bien advirtió que ésta era una guerra distinta. Solicitó un aumento de 30.000 combatientes que le fue concedido a regañadientes por el Presidente Obama y que comenzaba a dar sus frutos en la primavera de este año, justo cuando unas imprudentes declaraciones de Mc Chrystal sobre los asesores militares de la Casa Blanca, entre los que ocupaba el primer lugar el general James Jones, antiguo SACEUR, supuso el cese fulminante del COMISAF. Éste fue sustituido, curiosamente, por su jefe y Comandante del Mando Central (CENTCOM), el general Petraeus, con un bien ganado prestigio por su exitosa campaña de Irak. En este momento todas las esperanzas están puestas en este eficaz general norteamericano, para ver si de una vez por todas consigue vencer la insurgencia talibán y proporcionar la necesaria seguridad para que pueda progresar la reconstrucción, el desarrollo y la gobernanza en el ámbito civil. En este sentido se aplica el concepto tan conocido del *comprehensive approach* con la que el Secretario General de la OTAN trata de dar una solución al conflicto, dejando a los uniformados la responsabilidad de la seguridad sobre el terreno.

Las relaciones con la Unión Europea

Algunos han querido vislumbrar una rivalidad subyacente entre la OTAN y la Unión Europea a lo largo de estos últimos años. Nada más lejos de la realidad. Mientras que ésta nace con una finalidad económica-política, aquella sigue teniendo una finalidad político-militar. La defensa de la UE es un embrión por desarrollar al que aún le queda mucho para alcanzar la mayoría de edad. Baste con decir que su plantilla militar permanente, contempla a tan sólo a las 200 personas de su Estado Mayor Militar y que cuenta con un solo Cuartel General propio en Bruselas, frente a las 12.000 personas y una docena de cuarteles generales de la OTAN. Por ello es fundamental que exista buena relación y coordinación entre las dos organizaciones para no repetir funciones ni duplicar los recursos, potenciando de esta forma sus sinergias. Sin embargo, poco se ha avanzado en este ámbito debido a los vetos de Turquía y de Chipre que condicionan la colaboración entre la OTAN y la UE a la solución previa de sus reivindicaciones: ingresar en la UE y el PfP, respectivamente. Como resultado, la cooperación no ha podido ir más allá de los acuerdos *Berlin Plus* que se aplican sólo a la operación *Althea* en Bosnia y Herzegovina a pesar de que la OTAN y la UE cuentan con 21 miembros comunes.

Las relaciones OTAN-Rusia

Este es un asunto muy importante dentro de la política exterior de la Alianza. Una vez finalizada la Guerra Fría con la victoria al menos nominal, de la OTAN y desaparecidos tanto el Pacto de Varsovia como la URSS, está claro que hay que convivir con Rusia y evitar cualquier tipo de provocación o simple fricción, para evitar revivir situaciones no deseadas por nadie. Curiosamente, en la Cumbre de Bucarest de 2008, se pudo ver la división existente entre los nuevos y viejos miembros de la Alianza en este sentido. Razones históricas de peso entre los miembros procedentes del Este y sus resquemores sobre sus antiguos señores, ha impedido la creación de una plataforma global de entendimiento con Rusia. La guerra entre Georgia y Rusia, en el verano de 2008, agudizó aún más los temores de los

antiguos miembros del Pacto de Varsovia, liderados por Polonia y secundada por los Países Bálticos. A su vez, Rusia desconfía de la OTAN tras los desencuentros sobre Kosovo, la situación de las minorías rusas en los países bálticos, el posible ingreso de Georgia o Ucrania en la organización o el programa de defensa antimisil la defensa antimisil de la Alianza (nada que ver con el ya descartado intento estadounidense de desplegar sus misiles antimisil en Polonia y en la República Checa). Tras el conflicto de Georgia, que provocó la paralización en la cooperación militar OTAN-Rusia de una año, se ha vuelto a reiniciar (*reset* en terminología atlántica) una cooperación que tímidamente está volviendo a los niveles anteriores como refleja la convocatoria de un Consejo OTAN-Rusia coincidiendo con la cumbre de Lisboa.

Conclusiones: A tan sólo 20 kilómetros del Cuartel General de la OTAN en Bruselas se encuentra Mont Saint Jean, donde en junio de 1815 tenía lugar la batalla de Waterloo en la que se masacraron franceses, británicos, holandeses, belgas, alemanes y otros con casi 50.000 bajas. Un siglo más tarde en una ciudad belga llamada Yprés, a 90 Km. de la capital belga, hubo tres batallas en el curso de la Primera Guerra Mundial, de nuevo británicos, franceses, belgas y alemanes se volvían a masacrar junto a otros, esta vez con casi 600.000 bajas. No habrían de pasar de pasar 30 años para que en las navidades de 1944 de nuevo los Ejércitos europeos aliados y los alemanes volvieran a enfrentarse en el pueblecito belga de Bastogne en la llamada batalla de las Ardenas, con el resultado de 170.000 bajas. Tan sólo cuatro años después de esta batalla, se creó la OTAN y, desde entonces, los enfrentamientos europeos se limitan a discusiones más o menos acaloradas en el Comité Militar, con cero bajas en 61 años.

En el ámbito marítimo, la *Operación Active Endeavour*, con casi una década a sus espaldas tiene en su haber la tranquilidad que durante este tiempo ha disfrutado el *Mare Nostrum*. También participa dentro de la Operación *Ocean Shield* en el Indico a erradicar la piratería en el Cuerno de África y a proteger las líneas de comunicaciones marítimas, nuevos riesgos para la OTAN que se han barajado en el camino hacia Lisboa.

La inevitable ampliación de la Alianza hacia el este, especialmente con países procedentes de la extinta Yugoslavia servirá para introducir un factor de estabilidad en los Balcanes. Por el contrario, la ampliación de la OTAN hacia Ucrania o Georgia ha generado enfrentamientos con Rusia y divisiones entre las poblaciones de esos países. Por eso en Lisboa se reinicia el camino de la colaboración que debe mejorar el clima de confianza entre Rusia y la OTAN y entre los gobiernos y poblaciones de los candidatos a nuevas ampliaciones.

Junto al nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica para los próximos años, en Lisboa se acordará reducir la Estructura de Mandos, se van a reducir las agencias y el personal civil y militar de la organización. El tan nombrado *Artículo V* continuará siendo la pieza clave del Tratado de Washington y la cooperación política y militar seguirá siendo la razón de ser de la Alianza. Si no existiese la Alianza habría que inventarla aunque la Alianza necesita encontrar su sitio en una complicada situación internacional y en una sociedad cada vez más globalizada donde cualquier incidente o conflicto puede repercutir directa o indirectamente en los miembros de la OTAN. Renovarse o morir, es lo que dicen los clásicos y ese ha sido el espíritu del proceso de reflexión, del trabajo del Grupo de Expertos sobre el Concepto Estratégico y del documento que el Secretario General de la OTAN y ex Primer ministro danés Anders Fogh Rasmussen presentará en la cumbre de Lisboa de noviembre de 2010.

José María Treviño
Almirante de la Armada española

[1] https://transnet.act.nato.int/WISE/NATOACTRes/MultipleFu/file/_WFS/20090503_MFP_finalrep.pdf

[2] <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.